

Ação Popular e cidadania: um ideário do Estado de Direito Brasileiro – Parte 1

Marcos de Lima Porta¹

Juiz de Direito no Estado de São Paulo

EMENTA: A Constituição Federal de 1988 consagrou um novo Estado de Direito que realça a cidadania e amplia a Ação Popular, instrumento de defesa de interesses difusos e coletivos, à disposição dos cidadãos. Com este trabalho pretende-se analisar as novas dimensões e alcance de tal instrumento, bem como os contornos e os principais traços da Ação Popular, dentro dos limites de um artigo jurídico.

Introdução

Nossa Constituição Federal de 1988, batizada de Constituição Cidadã, tornou jurídica uma série de valores e emplacou um novo Estado Democrático e Social de Direito, definido pela soma e pelo entrelaçamento de vários princípios jurídicos, especialmente a separação funcional de poderes, os direitos e garantias fundamentais individuais, coletivos e políticos, a segurança jurídica e a república.

Como a Lei das leis está no topo da pirâmide jurídica pátria, uma nova realidade nessa órbita se instaurou no Brasil a partir da sua vigência, merecendo destaque a linha teórica que objetiva a conciliação dos direitos: individuais, sociais, coletivos, políticos e da cidadania.

Ao assim proceder, a satisfação dos interesses públicos primários da coletividade deixou de ser prerrogativa exclusiva do Estado; novos sujeitos – que não o Estado –, passaram a ter também incumbências públicas, quer individualmente, quer em grupo, ao terem o direito de participar com responsabilidade sobre os interesses gerais e fundamentais da sociedade.

Nesse novo contexto, também ganhou grande importância a chamada democracia participativa que, entre outras modalidades, realçou indelevelmente a cidadania no nosso ordenamento jurídico, que pode ser traduzida pelo “conjunto de prerrogativas e obrigações conferidas a todas as pessoas de participar do processo de formação e implementação da vontade pública”².

Portanto, sob essa atmosfera jurídica, conferiu-se ao cidadão um proceder jurídico mais consistente em relação ao controle externo sobre a Administração Pública, tutelado pelo Poder Judiciário, instituição pública que tem o papel bem definido de promover a justiça no País.

Entre as hipóteses de controle existentes, destaca-se a Ação Popular Civil, ação judicial de grande relevância, talvez uma das mais antigas do nosso ordenamento jurídico pátrio, além de ser uma das precursoras na *civil law* dos processos coletivos.

1 Juiz de Direito da 5ª Vara da Fazenda Pública da Capital, mestre e doutor em Direito do Estado (Direito Administrativo) pela PUC-SP, onde é professor de Direito Administrativo, Processo Administrativo e Fundamentos de Direito Público. É professor e coordenador da EPM.

2 VIEIRA, Oscar Vilhena. *Direitos Fundamentais, uma leitura da jurisprudência do STF*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 613.

A cidadania prestigiada, em termos jurídicos, pela Ação Popular revela por si só sua importância e a real necessidade de traçar seu perfil jurídico. Longe de esgotar o tema, na sequência serão abordados alguns de seus principais elementos.

Um breve percurso histórico

Muitos doutrinadores atribuem a origem da Ação Popular ao Direito Romano que, em seu *O Digesto*, consagrava as *actiones populares*, instrumento jurídico que revelava “[...] um espírito cívico tão desenvolvido, a ponto de um cidadão poder dirigir-se ao magistrado buscando a tutela de um bem, valor ou interesse que, diretamente, não lhe concernia, mas sim à coletividade, como as *rei sacrae*, as *rei publicae*”³

Na fase medieval da história, por conta do ambiente em que se vivia, não houve o cultivo das ações populares. Esse somente foi ressuscitado na Idade Moderna, com a Lei Comunal, de 30 de março de 1836, na Bélgica⁴, e as ações populares passaram, a partir daí, a serem adotadas nos principais ordenamentos jurídicos contemporâneos – em especial nos dos países ocidentais.

No Brasil, a Constituição Monarquista já falava da Ação Popular (art. 157)⁵ – porém, sob os princípios daquele antigo regime, o que a tornava bem distante do atual ambiente jurídico pátrio.

Sob a égide dos ares republicanos, a primeira Constituição, de 1891, nada mencionou a respeito de Ação Popular. O momento histórico, as condições emocionais e as circunstâncias políticas clamavam pela sua rápida promulgação. O Congresso Constituinte funcionou por três meses e, na sequência, foi promulgada e entrou em vigor a chamada Constituição Literária.⁶

Em nível constitucional, a primeira a prever a Ação Popular foi a Constituição de 1934⁷, promulgada em uma fase histórica de grandes transformações. Vivia-se em um contexto histórico interno e externo que reivindicava a jurisdição de novos temas, entre os quais os relativos aos direitos trabalhistas, aos direitos e garantias individuais e ao direito de voto às mulheres e aos maiores de 18 anos. Esta Constituição teve vida breve por conta do advento do Estado Novo, em 1937.

Durante o novo regime institucional, sob a ótica dos novos detentores do poder, a edição de uma nova Carta Constitucional passou a ser imprescindível. Assim, no mesmo ano, foi outorgada a Constituição de 1937, chamada de “Polaca”, em alusão à Constituição Polonesa de abril de 1935. Ela concentrou fortemente o poder estatal no Poder Executivo, afastando também as denominadas “liberdades públicas”. Daí, por óbvio, extirpou a Ação Popular do sistema jurídico então vigente.

A Constituição de 1946⁸, que restaurou o princípio democrático, voltou a mencioná-la expressamente. A partir daí, as demais constituições brasileiras também prestigiaram a Ação Popular, inclusive a atual, a Constituição Federal de 1988⁹. Essa, pro-

3 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular*. 5ª ed. rev., at. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 42.

4 Cf. MANCUSO, Rodolfo de Camargo, *ob.cit.*, p. 49.

5 “Art. 157. Por suborno, peita, peculato e concussão haverá contra eles ação popular, que poderá ser intentada dentro de ano e dia pelo próprio queixoso, ou por qualquer do povo, guardada a ordem do processo estabelecida na Lei”.

6 Cf. BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras*, Vol. II, 1891, Brasília: Senado Federal, 1999.

7 “Art. 113, 38) Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios”.

8 “Art. 141, par. 38. Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade dos atos lesivos ao patrimônio público da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista”.

9 “Art. 5º, LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

mulgada após a fase do denominado período militar, definiu a Ação Popular de uma forma mais generosa em termos jurídicos, ampliando seu objeto de tutela, incluindo, por exemplo, a tutela da moralidade administrativa e do meio ambiente.

O clima jurídico sob o qual a Ação Popular atualmente se deleita está formado segundo novos quadrantes: exprime o direito ao exercício da soberania popular pelo indivíduo em sua plenitude, possibilitando-lhe intervir nos destinos da coletividade. Esse proceder atinge praticamente todas as relações intersubjetivas públicas e acaba por revelar a existência de um ordenamento jurídico dirigido por princípios que privilegiam o cidadão, colocando-o no centro das atenções de tudo que acontece no cenário jurídico brasileiro.

Daí a importância atual conferida pelo Direito à jurisdição e à cidadania.

Com finalidade corretiva e de proteção dos interesses difusos e coletivos, a Ação Popular deve ser tratada sob essa concepção - o que exige, no próximo tópico, abordar-se a noção jurídica de cidadão e o interesse de agir, além de outros desdobramentos.

A noção jurídica de cidadão e o interesse de agir na ação popular

Por ser um tema de relevante interesse para a coletividade, a noção jurídica de cidadão encerra mais de um sentido, cabendo ao estudioso do Direito escolher o ponto de vista que melhor lhe convence.

Há um sentido amplo que abarca qualquer indivíduo, em gozo dos seus direitos políticos ou não, estrangeiro residente ou não no País, ou, ainda, que sofreu ou não uma condenação criminal com trânsito em julgado. A preocupação com o litígio em si, o interesse envolvido e a visão de que o homem pela sua própria natureza é um ser político justificariam essa interpretação mais extensiva da noção de cidadão para a ação popular, e que vem ganhando força, pelo menos na doutrina. Antes de ser cidadão, o ser humano no Brasil já é um titular de direitos fundamentais.¹⁰

Essa vertente também abarcaria a pessoa jurídica constituída por cidadãos cujo objeto social seria a defesa da cidadania. É uma interpretação que pode ser feita sobre o art. 5º, inciso XXI, da Constituição Federal.

E como há essa plenitude interpretativa, a questão da idade do autor popular torna-se irrelevante, especialmente, em relação aos menores de 18 anos e maiores de 16 anos, já eleitores ou não, em cujas ações em geral devem ser assistidas por quem de direito. A Constituição Federal suprimiu esta necessidade, podendo o autor popular que se encontra nestas condições ingressar em juízo diretamente e de forma independente.

Por outro lado, há um sentido mais restrito, que exige a plenitude de usufruto dos direitos políticos. Nessa vertente, o estrangeiro, o sujeito que não está em gozo de seus direitos políticos, a pessoa jurídica constituída da forma acima mencionada, os menores de 16 anos, os maiores de 16 anos e menores de 18 anos que não sejam ainda eleitores, todos esses não poderão ingressar com a Ação Popular. Nesse último caso, se o sujeito já for eleitor, deverá ser assistido por quem de direito, nos termos do Código Civil atual.

Essa vertente, ainda, encerra pelo menos duas interpretações: uma mais restrita e outra mais extensiva.

10 Cf. GOMES Jr., Luiz Manoel. "Lei da Ação Popular - Modificações pontuais necessárias", em *Direito Processual Coletivo e anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. Coordenação Ada Pellegrini Grinover, Aluisio Gonçalves de Castro Mendes e Kazuo Watanabe, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 380.

No primeiro caso, ainda se exige que o cidadão esteja vinculado à Zona Eleitoral onde o ato atacado foi praticado. Assim, se o ato foi praticado em São Paulo e o cidadão está vinculado à Zona Eleitoral de João Pessoa/PB, não se ajustaria à noção de cidadão para a Ação Popular. No outro caso, a interpretação é mais extensiva e torna irrelevante a situação mencionada.

Nesse contexto, o interesse legítimo para agir na Ação Popular enseja também divergências interpretativas, pelas quais para alguns ele é ordinário, ou seja, o cidadão diretamente da soberania popular exerce direito próprio. Para outros, será extraordinário, porque exerce o direito de ação para a defesa de interesses alheios. Talvez para equacionar melhor esta discussão, Bielsa defende unido ao interesse pessoal o interesse da coletividade.

E a escolha da melhor corrente dependerá, mais uma vez, da persuasão do construtor da tese jurídica em convencer seu interlocutor da cultura jurídica de que o seu ponto de vista é o que melhor se ajusta ao objeto de estudo.

O pólo passivo da Ação Popular

A Lei Federal nº 4.717/65 trata da Ação Popular em nível infraconstitucional e revela quem deve figurar no polo passivo da ação. Assim, as pessoas jurídicas de direito público interno, entidades da administração indireta, agentes que deram causa à lesão¹¹ (servidores públicos, por exemplo), administradores e, finalmente, os beneficiários diretos do ato ou da omissão podem fazer parte deste polo. O que deve ser realçado e destacado é a postura da pessoa jurídica de direito público ou privado no processo: ela pode contestar a ação, abster-se de atuar no processo ou, ainda, passar para o polo ativo da ação e atuar em união de interesses com o autor popular. Essa mudança de posição pode ocorrer a qualquer momento, até o trânsito em julgado¹², além do que permite à pessoa jurídica atuar nos dois polos do mesmo processo, no caso de haver mais de um pedido e o interesse na mudança diga respeito a um só deles¹³.

Para revelar ainda mais a “rebeldia com causa” da ação popular¹⁴, é possível uma pessoa jurídica atuar exclusivamente no polo ativo, sem que se tenha sido constituída para a defesa da cidadania. Isso ocorre no caso de o autor popular desistir da ação e nenhum outro cidadão ter interesse em assumir o pólo ativo da ação. Na sequência, o Ministério Público manifesta-se também pelo desinteresse e a ação segue com a pessoa jurídica que transmudou para o polo ativo da ação após ter sido citada.

Essas aparentes anomalias processuais são pertinentes e logicamente adequadas para a ação popular por conta do interesse envolvido, que exige preocupação jurídica com o litígio em si e não com os pressupostos processuais e as condições da ação. A concepção individualista referente à legitimação para o processo, nos casos das ações coletivas, é, portanto, inaplicável. O subsistema do processo coletivo revela uma “peculiar forma de processo, inteiramente desprendida de uma específica situação conflituosa e, por isso mesmo, não amoldada às estruturas desenhadas no regime geral do Código de Processo”¹⁵.

11 O STJ, por intermédio da sua 2ª Turma, decidiu o seguinte: “É imprescindível, para fins de cabimento da Ação Popular, que seja comprovada a lesividade do ato administrativo” (Resp 719.548, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 10.04.2008). Extraído de www.conjur.com.br, Acesso em 10.04.2008.

12 Cf. no AGRG no Resp 439.854 do STJ, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 8.04.2003.

13 Ajusta-se a essa hipótese o aresto:TJSP Agravo de Instrumento n. 677.186-5/9-00, Rel. Des. Prado Pereira, j. 12.12.2007

14 José Afonso da Silva expressa o seguinte: “[...] a Ação Popular constitui fenômeno rebelde a várias exigências teóricas do direito de agir” (*Ação Popular Constitucional*. 2ª. ed., rev., ampl. e aumentada, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 72).

15 ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo*. 2a. ed. rev. e at., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 62.

O Ministério Público e o juiz na Ação Popular

O Ministério Público, com a Constituição Federal de 1988, passou a ter um novo perfil jurídico, chegando a ser denominado por muitos, em termos materiais, como um quarto poder essencial do Estado, ao lado do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e do Poder Executivo¹⁶.

No que diz respeito à Ação Popular, o Ministério Público atua pelo menos de quatro formas, todas ligadas diretamente à sua missão constitucional: a) como custos legis; b) como agente impulsionador da prova; c) como titular da ação no caso de desistência; e, finalmente: d) assume a execução do julgado no caso do autor popular deixar de assim proceder¹⁷.

Destes, destacam-se os dois primeiros itens: como custos legis deve “posicionar-se na defesa da melhor posição jurídica, esteja ela com o autor ou com o réu”¹⁸; por isso, o art. 6º, par. 4º da Lei da Ação Popular padece de inconstitucionalidade. Como agente impulsionador da prova, o Ministério Público deve atuar como órgão ativador e agilizador da mesma, segundo bem sustenta Rodolfo Mancuso¹⁹, no sentido de requerer provas imprescindíveis para o desfecho do processo sem que se eternize a sua produção.

Em relação ao juiz, a sua atuação deve ser pró-ativa em relação à produção de provas, porém limitada às demais normas jurídicas que informam o sistema jurídico, em especial, à imparcialidade, ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório. O caso concreto é que vai revelar os limites de sua atuação, que não significa que o juiz deve, “custe o que custar”, perquirir a verdade real e assumir até mesmo uma posição de quase-parte com vistas à tutelar, por exemplo, a democracia participativa e a cidadania. Afinal, os princípios jurídicos são “mandamentos nucleares de um sistema”²⁰ que servem para conformar o ordenamento jurídico. A utilização de um juízo de ponderação²¹ significa que um princípio é eleito e aplicável a um caso concreto em detrimento de outro, pela força dos elementos fáticos que dele advém, o que não significa que eles são incompatíveis entre si.

Daí a conclusão de que a atuação do juiz é mais pró-ativa na Ação Popular do

16 Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 5ª ed., rev. ampl. e at., São Paulo: Editora Saraiva, 2001, p. 136.

17 Cf. SILVA, José Afonso da. *Ação Popular Constitucional*. 2ª ed., rev., ampl. e aumentada, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007; ALENCAR, Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de. *Ação Popular: rumo à efetividade do Processo Coletivo*. 2ª ed., rev. atual. E ampl., Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2008; MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança, Ação Popular...*, 24ª ed. atualizada por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes, São Paulo: Malheiros Editores, 2002; MANCUSO, Rodolfo, obra citada.

18 ZAVASCKI, Teori Albino, ob. cit., p. 103.

19 Ob. cit., pág. 231.

20 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 22ª ed., rev. e at., São Paulo: Malheiros Editores, 2007, pág. 922.

21 A denominada ponderação de valores ou ponderação de interesses é a técnica pela qual se procura estabelecer o peso relativo de cada um dos princípios contrapostos. Como não existe critério abstrato que imponha a supremacia de um sobre o outro, deve-se, à vista do caso concreto, fazer concessões recíprocas, de modo a produzir um resultado socialmente desejável, sacrificando o mínimo de cada um dos princípios ou direitos fundamentais em oposição. O legislador não pode, arbitrariamente, escolher um dos interesses em jogo e anular o outro, sob pena de violar o texto constitucional. Seus balizamentos devem ser o princípio da razoabilidade e a preservação, tanto quanto possível, do núcleo mínimo do valor que esteja cedendo passo. Não há, aqui, superioridade formal de nenhum dos princípios em tensão, mas a simples determinação da solução que melhor atende o ideário constitucional na situação apreciada (Luís Roberto Barroso, em artigo esparsa, cujo título é: *Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro* (Pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo), p. 29).

que nas demais ações judiciais civis que veiculam direitos individuais²².

O objeto da Ação Popular

Outro tema contraditório entre os estudiosos da matéria diz respeito ao seu objeto. Alguns entendem que basta a demonstração da ilegalidade para configurá-lo. Outros sustentam que deve haver a cumulação entre a ilegalidade e a lesividade.

Sobre isso, Teori Zavascki trata com muita propriedade em seu livro já mencionado²³. O autor, ao final, apresenta a seguinte conclusão:

“Assim, ressalvadas as hipóteses de lesividade presumida (presunção que cabe ao réu desfazer) e a de lesão à moralidade administrativa (que dispensa qualquer prova, porque se configura em plano estritamente jurídico), cumpre ao autor, conforme estabelece a regra processual de distribuição do ônus da prova (CPC, art. 333,I), demonstrar em que consistiu, na prática, a consequência lesiva provocada pelo ato atacado”.^{24 e 25}

Todavia, mais diretamente à moralidade administrativa, um ponto de vista divergente, sustentado por Márcio Cammarosano, afirma que a lesividade deve ser comprovada porque essa não é presumida, mas efetiva. Decorre da lesão direta da moralidade administrativa, aqui entendida em termos objetivos, ou seja, aquela substanciada pelo próprio ordenamento jurídico em vigor e traduzida por uma constelação de valores jurisdicizados – por exemplo, a lealdade e a boa-fé.

Cammarosano conclui seu pensamento afirmando o seguinte:

“Portanto, violar a moralidade administrativa é violar o Direito. É questão de legalidade. A só violação do preceito moral, não jurisdicizado, não implica invalidade do ato. A só ofensa a preceito que não consagra, explícita ou implicitamente, valores morais, implica invalidade do ato, mas não imoralidade administrativa”.²⁶

Portanto, para esse autor, a cumulação dos requisitos da ilegalidade e da lesividade também deve estar presente na Ação Popular que maneja o tema da moralidade administrativa.

Outros pontos de interesse: simples menção

Devido ao objeto deste trabalho, apenas por interesse, destacam-se os seguintes pontos relevantes que merecem uma abordagem futura, uma vez que ajudam a completar o estudo do objeto mentalizado: (i) a natureza da sentença da Ação Popular, (ii) a possibilidade ou não de o Ministério Público pedir a desis-

22 Sobre esse assunto, mas em sentido genérico, Rogério Marrone de Castro, no seu livro *A Atuação do Juiz no Direito Processual Moderno*, São Paulo: Editora Atlas, 2008, pág. 160, averba o seguinte: “Como destinatário final das provas a serem produzidas e diante dos poderes anteriormente retratados, incumbe ao magistrado a responsabilidade de ponderar os interesses em jogo, valendo-se do princípio da proporcionalidade, para de um lado determinar, inclusive de ofício, a produção de prova reputada essencial e de outro, indeferir aquelas postuladas pelas partes e que se afigurem meramente protelatórias, sem que, neste caso, seja vulnerado o princípio do contraditório. Como já visto em tópico anterior, este cenário repercute, inclusive, na proibição de provas ilícitas, garantia constitucional também passível de relativização, quando em questão direitos e garantias individuais do ser humano”. Ver ainda: SOUZA, Artur César de. *A Parcialidade Positiva do Juiz*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008; e, GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Flexibilização Procedimental. Um Novo Enfoque para o Estudo do Procedimento em Matéria Processual*. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

23 Ob. cit. pp. 90 a 98.

24 Ob. cit. p. 91.

25 O STJ, por intermédio da sua 2ª Turma, decidiu o seguinte: “É imprescindível, para fins de cabimento da Ação Popular, seja comprovada a lesividade do ato administrativo” (Resp 719.548, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 10.04.2008). Extraído de www.conjur.com.br, acesso em 10.04.2008.

26 *O Princípio Constitucional da Moralidade e o Exercício da função administrativa*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2006, pág. 114.

tência da ação quando atua no polo ativo, (iii) a regra do litisconsórcio passivo necessário, (iv) a competência, (v) a possibilidade de repositura da ação no caso de improcedência por falta ou insuficiência de provas, (vi) a inconstitucionalidade ou impossibilidade do julgamento antecipado da lide, (vii) a isenção dos ônus de sucumbência, (viii) a possibilidade ou não de execução solidária dos litisconsortes e (ix) as peculiaridades das ações populares ambientais e urbanísticas.

Conclusão

O estudo panorâmico da Ação Popular e a sua relação com a cidadania indicam, de um lado, um razoável amadurecimento cultural quanto ao controle do erário público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural pátrio (art. 5º, LXXIII, CF). Isso se dá uma vez que, apesar de ser uma das ações judiciais mais antigas da história jurídica brasileira, ao se analisar o percurso da Ação Popular, constata-se que nem sempre ela foi tratada com a generosidade merecida.

Isso se deve, por evidente, à sua íntima relação de controle do Poder Público que, dependendo da ideologia política escolhida, considera a Ação Popular um instrumento jurídico de inaceitável utilização.

O atual gizamento jurídico apresentado pelo ordenamento jurídico pátrio a recolocou no seu devido âmbito de importância, “blindando-a” com novos princípios jurídicos que privilegiam um Estado Democrático e Social de Direito, a dignidade da pessoa humana, a democracia participativa e outros aspectos da cidadania.

Apesar desse avanço social, político e jurídico, atualmente ainda se vê que a Ação Popular é pouco utilizada para a fortificação plena da cidadania e também para atingir seu real objetivo.

Isso porque, por motivos diversos, o cidadão se vê premido de manejar a ação popular ou quando o faz, em larga escala, tem como objetivo satisfazer um interesse secundário de cunho eleitoreiro.²⁷

A complexidade tanto de direito material como de direito processual é uma realidade na Ação Popular, o que a torna versada para poucos. Como se não bastasse, a observação de Lúcia Valle Figueiredo é também bastante pertinente ao afirmar que as ações populares vingam em cidades grandes, o mesmo não ocorrendo em cidades menores porque não há interesse em se enfrentar a toda poderosa Administração Pública²⁸.

Por conta disso e de outros motivos relevantes é que se conclui que a Lei da Ação Popular necessita de alguns aperfeiçoamentos e reformulações²⁹, ou até mesmo da sua tradução em um Código de Processos Coletivos³⁰; a partir daí, talvez se torne uma realidade plena à tão almejada eficácia social desse instrumento, manejado legitimamente pela conquistada cidadania brasileira.

Bibliografia

ALENCAR, Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de Alencar. *Ação Popular: rumo à efetividade do Processo Coletivo*. 2ª ed., rev. atual. e ampl., Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2008.

27 Cf. Hely Lopes Meirelles, ob.cit. pág. 119.

28 *Curso de Direito Administrativo*. 6ª ed. rev., at. e ampl., São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 411.

29 Cf. Lei da Ação Popular – modificações necessárias, de Luiz Manoel Gomes Jr, em ob.cit., pp. 377 a 387.

30 Cf. Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos, inserto no livro: *Direito Processual Coletivo...*, pp. 453 a 464.

- BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras*, Vol. II, 1891. Brasília: Senado Federal, 1999.
- BARROSO, Luís Roberto Barroso. Artigo esparso, cujo título é: *Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro (Pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo)*.
- CAMMAROSANO, Márcio. *O Princípio Constitucional da Moralidade e o Exercício da função administrativa*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2006.
- CASTRO, Rogério Marrone de Castro. *A Atuação do Juiz no Direito Processual Moderno*. São Paulo: Editora Atlas, 2008.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*, 6ª ed. rev., at. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Flexibilização Procedimental. Um Novo Enfoque para o Estudo do Procedimento em Matéria Processual*. São Paulo: Editora Atlas, 2008.
- GOMES Jr., Luiz Manoel. *Lei da Ação Popular – Modificações pontuais necessárias*, em *Direito Processual Coletivo e anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivo*. Coordenação Ada Pellegrini Grinover, Aluisio Gonçalves de Castro Mendes e Kazuo Watanabe, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular*. 5ª ed. rev., at. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 5ª ed., rev. ampl. e at. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. *Mandado de Segurança, Ação Popular, Mandado de Injunção, Habeas Data, Ação Direta de Inconstitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*. 24ª ed. atualizada por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes, São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª ed., rev. e at. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- SILVA, José Afonso. *Ação Popular Constitucional*. 2ª. ed., rev., ampl. e aumentada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- SOUZA, Artur César de. *A Parcialidade Positiva do Juiz*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. *Direitos Fundamentais, uma leitura da jurisprudência do STF*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo*. 2ª. ed. rev. e at. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

Decisões e acórdãos

- Resp. 719.548, Rel. Min. Eliana Calmon. Extraído de www.conjur.com.br, acesso em 10/4/2008.
- Ag.Rg. no Resp. 439.854 do STJ, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 8/4/2003.
- TJSP Agravo de Instrumento nº 677.186-5/9-00, Rel. Des. Prado Pereira, j. 12/12/2007.